

**KEBIJAKAN LEGISLATIF TERBUKA DALAM KETENTUAN
AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN
(STUDI TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
59/PUU-XV/2017)**

Ruth Crista Vanesa Hariyanto

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana
Korespondensi: ruthchristavanesa@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini akan membahas mengenai ketentuan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang terdapat dalam Pasal 222 UU Pemilu. Terkait dengan isu tersebut, Penulis berpendapat bahwa syarat ambang batas tersebut adalah sebagai perwujudan dari Kebijakan Legislatif Terbuka sebagaimana tertulis dalam Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017. Dari Putusan tersebut, yang menjadi perhatian Penulis adalah dalil Pemohon dalam penolakan Pasal 222 UU Pemilu dengan menggunakan argumentasi HAM. Penulis berpendapat bahwa Pasal 222 UU Pemilu tersebut tidaklah terkait dengan masalah pelanggaran HAM sebagaimana dimaksud oleh Pemohon. Untuk menjawab isu tersebut, pada tulisan ini Penulis berpendapat bahwa syarat ambang batas yang terwujud dalam Pasal 222 UU Pemilu adalah wujud dari Kebijakan Legislatif Terbuka yang secara langsung dan tegas telah didelegasikan oleh konstitusi. Tujuan dari Penulisan ini adalah menganalisis karakteristik Kebijakan Legislatif Terbuka dalam ketentuan Pasal 222 UU Pemilu dan menganalisis ketidaksesuaian penggunaan argumentasi HAM dalam penolakan Pasal 222 UU Pemilu.

Kata-kata Kunci: Ambang Batas; Pemilu; Kebijakan Legislatif Terbuka.

Abstract

This research discusses the threshold requirement in the presidential candidacy that is regulated in Article 222 of the Election Law. The Author argues that a threshold requirement is a form of Open Legal Policy as confirmed by the Constitutional Court Decision No. 59/PUU-XV/2017. As elaborated in the Decision, the Applicants argued that they denied Article 222 by using human rights reasoning. On the contrary, the Author argued that Article 222 did not relate to human rights violence as argued by the Applicants. This research highlights the reasoning on the basis of Open Legal Policy which is delegated from the Constitution of Indonesia. This research will analyze the characters of Open Legal Policy in Article 222 of the Election Law and it will prove the incompatibility of human rights arguments in denying Article 222 of the Election Law.

Key Words: Threshold; Election; Open Legal Policy.

PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum, penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan atas peraturan perundang-undangan lazim dilakukan. Legislasi maupun regulasi nasional dimaksudkan untuk mengatur perilaku masyarakat, salah satunya adalah dalam rangka perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam membentuk legislasi maupun regulasi, pemerintah memiliki *freies ermessen* (kebebasan untuk mempertimbangkan, menilai, dan mengambil keputusan)¹ yang tentunya sesuai dengan batasannya yang diatur oleh hukum. Secara teoritis, legislasi atau regulasi yang memberi kesempatan kepada negara untuk membentuk norma di dalamnya berdasarkan *freies ermessen* merupakan Kebijakan Legislatif Terbuka.

Proses pemilihan umum (pemilu) adalah yang menjadi instrumen terpenting dari demokratisasi.² Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, maka negara memberi kesempatan pada semua rakyat untuk mengikuti proses pemilu, kecuali mereka yang secara hukum terkena larangan menggunakan haknya.³ Sebagai bentuk dukungan terhadap pelaksanaan pemilu yang lancar dan sesuai hukum, Indonesia membentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu). Salah satu ketentuan yang diatur dalam UU Pemilu adalah ketentuan tentang ‘ambang batas’

pencalonan presiden dan wakil presiden atau disebut dengan *Presidential Threshold*. Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden adalah ambang batas bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan calon presiden atau wakil presiden.⁴ Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang diatur dalam UU Pemilu menjelaskan bahwa:

Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.⁵

Ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden tersebut menjadi isu kontroversial yang dikaitkan dengan jaminan terhadap HAM. Pertentangan ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden tersebut muncul melalui *judicial review* terhadap UU Pemilu yang akhirnya melahirkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 59/PUU-XV/2017 (Selanjutnya disebut Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017). Isu yang dipertentangkan oleh Pemohon dalam Putusan MK tersebut dilandaskan pada isu HAM yang telah diringkas dalam beberapa poin di bawah ini:⁶

- 1) Pemohon akan kehilangan banyak calon presiden dan wakil presiden

¹ Saut P. Panjaitan, ‘Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara’ (1991) 10 UNISIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial 53, 55.

² Janpatar Simamora, ‘Eksistensi PemiluKada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis’ (2011) 23 (1) Mimbar Hukum 222.

³ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Setara Press 2015) 303.

⁴ <<https://www.grandmedia.id/pengertian-presidential-threshold-dan-parliamentary-threshold/>> diakses 9 Maret 2018.

⁵ Pasal 222 UU Pemilu.

⁶ Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017.

yang merupakan putra-putri terbaik Indonesia yang layak diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, karena sistem *Presidential Threshold* secara umum membatasi jumlah pilihan yang tersedia bagi Pemohon;

- 2) Pemohon cenderung disodorkan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang terpaksa harus melakukan beberapa negoisasi dan tawar menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai-partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan dikemudian hari;
- 3) Pemohon merasa dirugikan kaitannya dengan hak memilih Pemohon dalam pelaksanaan pemilu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tahun 2014 lalu karena merasa hasil atau pelaksanaan dari hak memilih Pemohon tersebut kemudian tidak mendapatkan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, karena akan digunakan secara cenderung manipulatif, tanpa seizin Pemohon, dan tanpa memberikan informasi apapun kepada Pemohon sebelum Pemohon melaksanakan hak memilihnya pada pemilu DPR 2014 tersebut.

Ini isu yang menarik, karena menurut penulis pelaksanaan ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden sebenarnya tidak terkait dengan pelanggaran HAM sebagaimana dimaksud oleh Pemohon. Nampaknya pendapat yang sama juga diamini oleh MK secara implisit melalui pertimbangan

Hakim yang memandang ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden dalam Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017 yang menyatakan poin-poin di antaranya:⁷

- 1) Pertimbangan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden sebagai kebijakan pembentuk UU (*legal policy*).
- 2) Argumentasi teoritik keberlakuan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden dalam rangka penguatan sistem presidensial.
- 3) Argumentasi sosio-politik konstusionalitas ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden adalah dalam rangka memperkuat lembaga kepresidenan sebagai simbol legitimasi sosio-politik representasi masyarakat Indonesia yang berbhineka.

Dengan demikian, pokok permasalahan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden sejatinya bukanlah perihal permasalahan HAM yang selama ini menjadi opini para Pemohon yang diklaim sebagai pelanggaran HAM. Posisi dan pendirian ini akan dikembangkan dengan Penulis mengamini satu poin yang menjadi pertimbangan hakim dalam Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017 di atas, bahwa ketentuan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden merupakan wujud dari kebijakan legislatif terbuka.

Oleh karena itu, yang menjadi isu hukum dalam pembahasan kali ini adalah apakah ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden memiliki karakter kebijakan legislatif terbuka? Penulisan ini merupakan penulisan hukum

⁷ Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017.

normatif atau penulisan hukum doktrinal dengan menggunakan bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian dikaji dan ditarik kesimpulan.

PEMBAHASAN

Delegasi kewenangan dalam sistem ketatanegaraan adalah suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan yang menyebabkan kewenangan dan tanggung jawab beralih kepada penerima kewenangan yaitu legislator sebagai delegataris. Tidak ada kriteria khusus dalam pembuatan materi suatu UU yang diatur secara eksplisit dalam konstitusi, sehingga kriteria apakah suatu materi tertentu layak diatur dalam UU adalah wilayah kebebasan dan kesepakatan pembentuk UU dengan syarat mutlak dalam proses legislasi yaitu tidak boleh bertentangan dengan norma UUD NRI 1945. Konsep akan kebebasan legislator dalam menentukan materi UU ini yang disebut sebagai kebijakan legislatif terbuka.

Dalam *dissenting opinion* hakim MK, Maria Farida mengungkapkan pendapatnya mengenai kebijakan legislatif terbuka dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 bahwa, "hal itu bukanlah masalah konstitusional

norma, tetapi merupakan pilihan kebijakan hukum pembentuk UU."⁸ Pendapat tersebut sangat penting sebagai pengingat bahwa kebijakan legislatif terbuka adalah perihal kesepakatan pembentuk UU yang secara tidak langsung menjadikan batasan pada MK supaya tidak melakukan lompatan kewenangan dalam pengujian konstitusionalitas UU. Terkait dengan hal tersebut, Hans Kelsen menegaskan bahwa:

*By legislative power legislation, one does not understand the entire function a creating law, but a special aspect of this function, the creation general norm. 'A law' – a product of a legislative process – is essentially norm or a complex of such norm.*⁹

Kebebasan dalam menentukan materi UU merupakan delegasi oleh UUD NRI 1945 kepada legislator. Itu berarti bahwa dalam fungsinya, legislator bertugas untuk menentukan pengaturan lebih lanjut yang sifatnya teknis dari pengaturan yang sudah ada dalam UUD NRI 1945. Dalam pendelegasian ini, konstitusi terkadang tidak menulis suatu aturan yang secara spesifik dan eksplisit yang mengatur suatu dasar konstitusional bagi pilihan kebijakan yang terbuka yang menjadi dasar kewenangan legislator untuk menjabarkan lebih jauh dalam satu UU.¹⁰ Hal ini berarti bahwa legislator bebas menentukan

⁸ Pendapat berbeda Hakim Konstitusi Maria Farida pada Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, 90-91.

⁹ Hans Kelsen, *The General Theory of Law and State* (Russel & Russel 1971) 256, dikutip dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatkan Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Penerbit Raja Grafindo Persada 2010) 1.

¹⁰ Pasal dalam UUD NRI 1945 yang mendelegasikan secara langsung untuk mengatur pengaturan lanjutan dalam bentuk UU ada dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 6 ayat (5), Pasal 11 ayat (3), Pasal 15, Pasal 17 ayat (4), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (7), Pasal 18 A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20A ayat (4), Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 22C ayat (4), Pasal 22D ayat (4), Pasal 22E ayat (6), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23G, Pasal 24 ayat (3), Pasal 24A ayat (5), Pasal 24B ayat (4), Pasal 24C ayat (6), Pasal 25, Pasal 26 ayat (1), Pasal 26 ayat (1), Pasal 28, Pasal 30 ayat (5), Pasal 31 ayat (3), Pasal 33 ayat (5), Pasal 34 ayat (4), dan Pasal 36C UUD NRI 1945; Radita Ajie, *Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi (Limit To Open Legal Policy In Legislation Making Based On Constitutional Court Decision)* (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM 2016) 113.

materi muatan UU atau isi UU sepanjang mengamini norma dasar yang tertulis dalam konstitusi.

Konsep kebijakan legislatif terbuka itu sendiri bermakna *a priori* atau *antecedent* yakni ada terlebih dahulu daripada peraturan perundang-undangan maupun putusan-putusan pengadilan. Sekalipun keberadaannya tidak tercantum secara eksplisit dalam suatu produk peraturan perundang-undangan, namun keberadaannya menjadi krusial dan diakui menjadi salah satu prinsip pembentukan suatu produk peraturan perundang-undangan. Kebijakan legislatif terbuka berfungsi sebagai pengingat akan batasan kewenangan MK dalam pengujian konstiusionalitas UU agar tidak terjadi benturan fungsi dengan legislator.

Dari uraian di atas maka dapat kita lihat bahwa ciri dari kebijakan legislatif terbuka, yakni:

- 1) Delegasi dari konstitusi yang ditujukan kepada lembaga pembuat UU yaitu DPR bersama presiden (legislator) yang berupa wewenang untuk membuat pengaturan lanjutan tentang suatu bidang yang telah diatur secara pokok dalam Konstitusi dan mengamini dalam bentuk UU. Sebagai contoh, seperti norma yang tercantum dalam Pasal 6A UUD NRI 1945, yang mengatakan bahwa tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam UU.
- 2) Menghasilkan suatu produk UU yang tidak dapat diintervensi oleh cabang kekuasaan lainnya serta memiliki kebebasan untuk menentukan materi muatan UU. Hal ini

diungkapkan dalam Putusan MK No. 10/PUU-III/2005, yang menyatakan bahwa ... sepanjang pilihan kebijakan demikian tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembuat UU dan tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan dalam UUD NRI 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dilakukan pengujian oleh MK. Lagi pula pembatasan-pembatasan dalam bentuk mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan hak-hak tersebut dapat dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28J ayat (2)

Penjelasan di atas diperkuat dengan Putusan MK pertama terkait dengan kebijakan legislatif terbuka, yaitu dalam Putusan No. 002/PUU-II/2004. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa:

Pembentuk UU bebas menentukan isi UU kecuali hal-hal yang secara tegas sudah digariskan oleh UUD, khususnya yang terkait dengan permohonan *a quo*, seperti yang mencangkup asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, periodisasi (setiap lima tahun sekali), tujuan pemilu (partai politik), dan penyelenggara Pemilu (KPU). Tentang sistem pemilu, apakah sistem pluralistis mayoritas (distrik), semi proporsional atau proporsional dengan segala variannya, daerah pemilihan apakah berbasis pembagian wilayah/desa administrasi atau bukan dan hal-hal lain yang bersifat teknis diserahkan kepada pembentuk UU.¹¹

Berbeda dengan konsep kebijakan legislatif tertutup, bahwa kebijakan legislatif terbuka merupakan delegasi langsung dari konstitusi yang diberikan kepada legislator yang memunculkan

¹¹ Putusan MK No. 002/PUU-II/2004.

akibat berupa kebebasan untuk legislator dapat mengatur norma yang ada dalam konstitusi dengan norma lanjutan berupa produk UU tanpa boleh mendapatkan intervensi dari cabang kekuasaan lain. Sehingga membatasi kewenangan MK dalam menguji konstitusionalitas UU agar tidak terjadi benturan kewenangan antar lembaga negara. Berlawanan arti dengan kebijakan legislatif tertutup. Bahwa kebijakan legislatif tertutup merupakan pembatasan oleh konstitusi yang ditujukan kepada legislator tentang pengaturan suatu norma yang akan dituangkan dalam UU, hal ini disebabkan karena di dalam konstitusi pengaturan tersebut telah tercantum secara konkrit dan tegas sehingga legislator tidak dapat mengubah atau memodifikasinya ke dalam bentuk UU. Untuk itu jikalau legislator melanggar apa yang menjadi batasannya, maka disitulah MK berperan menjadi pengingat dan harus memberikan rambu-rambu pembatasan atau ketidakbebasan pada legislator untuk tidak *off side* dalam membentuk UU.

Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagai Syarat Pengusungan Calon Presiden dan Wakil Presiden

Salah satu syarat pengisian jabatan presiden dan wakil presiden adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang mensyaratkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden diusung melalui partai politik atau gabungan partai politik, dimana pasal tersebut berbunyi:

Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Syarat pengusungan oleh partai politik dan gabungan partai politik tersebut merupakan syarat yang menjadi wajib karena telah diatur dalam konstitusi secara eksplisit dan tegas, sehingga menutup kemungkinan untuk dapat mengusung calon presiden dan wakil presiden secara independen. Berdasarkan delegasi tersebut, kemudian legislator membuat syarat pengusungan calon presiden dan calon wakil presiden yang lebih teknis di dalam sebuah produk UU, yang kemudian syarat tersebut dikembangkan menjadi sebuah ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang juga disebut dengan *Presidential Threshold*.

Perkembangan sistem pemilihan umum yang semakin dinamis merupakan konsekuensi dari sistem demokrasi yang dianut Indonesia. Perkembangan dinamis tersebut pula yang selalu membawa *threshold* dalam setiap perjalanan pemilihan umum. Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden atau *Presidential Threshold* adalah ambang batas jumlah minimum suara partai politik atau gabungan partai politik yang telah diperoleh dalam pemilu legislatif untuk dapat mengusung pasangan calon presiden dan calon wakil presiden dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Meskipun ketentuan mengenai ambang batas tersebut tidak diatur secara eksplisit di dalam UUD NRI 1945, namun ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden ini merupakan lanjutan pengaturan berupa ketentuan teknis dari Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang didelegasikan kepada legislator untuk mengatur ketentuan syarat pengusungan yang menjadi bagian dari tata cara pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden untuk

diatur secara lebih teknis dalam suatu produk UU.

Keberadaan dan eksistensi ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden juga dijamin oleh MK sebagai salah satu bagian tata cara pemilihan presiden dan wakil presiden, yang dinyatakan pada beberapa putusan pengujian konstitusionalitas setiap UU pemilu.¹² Sehingga dari putusan-putusan tersebut membuktikan bahwa ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden tetap menjadi konsep syarat pengusungan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang masih berlaku dalam pemilu presiden dan wakil presiden di Indonesia.

Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden merupakan wujud dari implementasi pendapatan suara partai politik dalam pemilihan legislatif sebelumnya, yang kemudian dianggap sebagai representasi dukungan rakyat melalui perolehan suara partai politik tersebut. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Tjahjo Kumolo mengungkapkan bahwa:

Proses pemilihan calon presiden dan wakil presiden memerlukan dukungan riil sebagaimana pemilihan calon anggota legislatif. Dukungan riil tersebut terlihat dari jumlah suara yang diperoleh partai politik pada pemilu legislatif.¹³

Dari pernyataan tersebut berarti bahwa dengan adanya ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden diharapkan untuk dapat menunjukkan dukungan nyata dari legislatif yang berimplementasi pada

dukungan terhadap pemerintahan presiden dan wakil presiden kelak. Hal tersebut merupakan semangat pemerintah dalam perwujudan sistem pemerintahan presidensial sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang di amanatkan oleh konstitusi.

Pernyataan tersebut didukung dengan pertimbangan hakim dalam Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017 tentang pengujian Pasal 222 UU Pemilu, yang mana pasal tersebut berisi tentang ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden. Dalam pertimbangan tersebut hakim menjelaskan tentang fungsi dari ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden,¹⁴ yang di bawah ini Penulis ringkas dan narasikan kembali, fungsi tersebut diantaranya:

- 1) Bahwa, salah satu substansi penting perubahan UUD 1945 adalah penguatan sisten Presidensial. Ciri-ciri sistem Presidensial itu ditegaskan dan, sebaliknya, ciri-ciri Parleментарer dihilangkan.
- 2) Bahwa, dalam konteks sosio-politik dengan mempertimbangkan kebhinekaan atau kemajemukan masyarakat Indonesia dalam berbagai aspek, jabatan presiden dan wakil presiden atau lembaga kepresidenan adalah simbol pemersatu bangsa.
- 3) Bahwa, sistem pemerintahan presidensial oleh suatu negara idealnya disertai penyederhanaan dalam sistem kepartaiannya. Pengertian ideal disini adalah

¹² Putusan MK yang menguji ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presidendalam UU pemilu diantaranya adalah Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008, yang kemudian diperkuat dalam Putusan MK No. 53-59-70-71-72/PUU-XV/2017.

¹³ Fabian Januarius Kuwado, 'Ini Alasan Pemerintah Dorong "Presidential Threshold" 20-25 Persen' (Kompas.com, 5 Mei 2017) <<https://lipsus.kompas.com/pestaasia/read/2017/05/05/08553451/ini.alasan.pemerintah.dorong.presidential.threshold.20-25.persen>> diakses 15 Desember 2018.

¹⁴ Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017.

mengacu pada efektivitas jalannya pemerintahan.

Dari tiga fungsi ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang terambil dari pertimbangan hakim di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi terpenting dari dilaksanakannya ambang batas ini adalah fungsi penguatan sistem pemerintahan presidensial, walau di sisi lain terdapat juga fungsi sosio-politik yang menggambarkan jabatan presiden dan wakil presiden sebagai simbol pemersatu bangsa. Sehingga dengan demikian fungsi utama ketentuan ambang batas ini adalah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana menjadi spirit amandemen ketiga UUD NRI 1945. Menimbang juga bahwa seberapa besar dukungan atau legitimasi yang diperoleh seorang presiden dan wakil presiden terpilih melalui suara rakyat yang diberikan secara langsung dalam pemilu, hal itu tidak akan menghilangkan situasi dilematis sebagaimana digambarkan di atas yang pada akhirnya secara rasional-realistis “memaksa” seorang presiden dan wakil presiden terpilih untuk melakukan kompromi politik yang kemudian melahirkan corak pemerintahan presidensial rasa parlementer. Keadaan demikian hanya dapat dicegah apabila dibangun suatu mekanisme yang memungkinkan presiden dan wakil presiden terpilih memiliki cukup dukungan suara partai-partai politik yang menduduki kursi di DPR. MK juga menimbang, bahwa:

Dengan sejak awal diberlakukan persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau

gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden di DPR, dan, kedua, penyederhanaan partai politik.¹⁵

Dari pertimbangan MK di atas, Penulis menjustifikasi bahwa fungsi penguatan sistem presidensial adalah fungsi atau tujuan utama lahirnya ketentuan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden, hal tersebut terbukti dengan menjadikan pertimbangan yang sama pada putusan-putusan yang terkait dengan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden sebelumnya, seperti Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013.

Pasal 222 UU Pemilu memuat ketentuan syarat pengusungan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang terwujud dengan syarat ambang batas atau *Presidential Threshold*. Pasal tersebut mengatur, bahwa:

Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.¹⁶

Ketentuan Pasal 222 UU Pemilu tersebut untuk merepresentasikan adanya dukungan awal yang kuat dari DPR, yang mana DPR merupakan simbol keterwakilan rakyat terhadap pasangan calon presiden dan wakil

¹⁵ Putusan MK Nomor 59/PUU-XV/2017 76.

¹⁶ Pasal 222 UU Pemilu.

presiden yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik.¹⁷ Sehingga ketentuan tersebut dapat dimaksudkan sebagai persyaratan atau seleksi awal untuk menunjukkan akseptabilitas atau kepercayaan terhadap calon presiden dan wakil presiden yang tercermin dari dukungan rakyat dengan DPR yang menjadi simbolnya. Pasal 222 UU Pemilu yang mengatur tentang ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden, legislator telah mengamini dan menjalankan amanat konstitusi yang terdapat Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 6A ayat (5) untuk mengatur lebih lanjut tentang tata cara pengusungan calon presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pemilu dilaksanakan, ke dalam bentuk produk UU dan juga mengamini amanat Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.

Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden merupakan Kebijakan Legislatif Terbuka

Dalam perjalanan MK memutus perkara pengujian konstitusionalitas ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, dapat ditarik makna dari pertimbangan hakim yang sering muncul hingga menjadi pertimbangan utama, bahwa ambang batas tersebut merupakan ketentuan yang lahir dari kebebasan kebijakan legislatif terbuka. Diberlakukannya ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang terwujud dalam Pasal 222 UU Pemilu, dapat merupakan kebijakan legislatif terbuka berdasarkan analisis sebagai berikut:

Pertama, bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. dengan salah satu wujud kedaulatan rakyat adalah dengan diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dan dilaksanakan secara demokratis dan beradab melalui partisipasi rakyat seluas-luasnya berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Kedua, bahwa pemilu serentak antara pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana dimaknai dari Pasal 6A dan Pasal 22E UUD NRI 1945, menjadi argumen yang diajukan untuk menyatakan Pasal 222 UU Pemilu tersebut inkonstitusional, berdasarkan anggapan hasil pemilu sebelumnya yaitu Pemilu 2014 yang dijadikan dasar telah lalu atau selesai sehingga tidak relevan lagi digunakan untuk pencalonan presiden dan wakil presiden di tahun 2019, dan sekaligus mendiskriminasi partai pendatang baru. Hal demikian Penulis katakan tidak benar, karena hasil tersebut tetap penting sebagai peta politik dan pengalaman yang menunjukkan data dan fakta dalam menyusun kebijakan pemerintahan dan negara.

Ketiga, bahwa dalam Pasal 6A UUD NRI 1945 dengan tegas menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dengan syarat pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang disahkan sebelum pelaksanaan pemilu. Kemudian konstitusi menyatakan bahwa tata

¹⁷ Keterangan Pemerintah dalam Putusan MK Nomor 59/PUU-XV/2017.

cara pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden serta pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD lebih lanjut diatur dalam UU. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945. Sehingga dari amanat tersebut, kemudian legislator menciptakan instrumen sebagai dasar hukum pelaksanaan pemilu yang berisi tentang ketentuan norma teknis dari pelaksanaan pemilu sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat. Instrumen tersebut lahir dalam bentuk UU Pemilu dengan salah satu pasal yang termuat di dalamnya adalah Pasal 222 yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon, yang salah satunya Putusan MK No. 59/PUU-XV/2017. Penulis menilai bahwa Pasal 222 tersebut adalah merupakan turunan dari bunyi Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945. Hal tersebut memenuhi unsur sebagai perwujudan dari kebijakan legislatif terbuka, karena dalam Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945 secara tegas konstitusi mengamanatkan kepada pembuat UU/legislator untuk mengatur lebih jauh tata pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden ke dalam satu bentuk produk UU. Dengan sebelumnya penulis menjustifikasi bahwa syarat pengusungan pasangan calon presiden dan wakil presiden merupakan bagian dari tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden, yang kemudian dalam Pasal 222 UU Pemilu diatur menjadi bentuk syarat ambang batas. Dengan demikian, pengaturan kebijakan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden tidak bertentangan dengan konstitusi karena pengaturan akan ketentuan tersebut merupakan delegasi langsung dari konstitusi kepada legislator. Delegasi serupa juga tercantum dalam BAB VIIB UUD NRI 1945 yang

mengatur prinsip pelaksanaan pemilu, yaitu dalam Pasal 22E ayat (6) yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dalam UU. Sehingga norma yang terdapat dalam Pasal 222 UU Pemilu tidaklah bertentangan dengan norma-norma yang terdapat dalam konstitusi, khususnya Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, juga tidak bertentangan dengan Pasal 6A, Pasal 22E UUD NRI 1945, karena norma yang dimaksud masih dalam *constitutional boundary* pembuat UU yang luas untuk diisi dengan memperhatikan sistem pemerintahan presidensial yang berkombinasi dengan sistem multipartai, pengalaman kehidupan tata negara Indonesia yang terkait dengan pemerintahan yang stabil, serta tujuan untuk membangun hubungan antara eksekutif-legislatif yang efektif. Dari dua ketentuan delegasi yang tercantum dalam konstitusi tersebut, kemudian Penulis simpulkan bahwa ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang terwujud dalam Pasal 222 UU Pemilu merupakan perwujudan dari kebijakan legislatif terbuka (*open legal policy*), karena dengan secara langsung konstitusi telah mengaturnya secara eksplisit dalam batang tubuhnya.

Argumen tersebut diperkuat dengan pertimbangan hakim dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 paragraf [3.18] dalam Pengujian Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, yang menyatakan:

Adapun mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 9 UU 42 Tahun 2008, Mahkamah mempertimbangkan bahwa dengan penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam pemilihan umum secara serentak maka ketentuan pasal persyaratan

perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden merupakan kewenangan pembentuk UU dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945.

Maka dengan itu legislator berpendirian bahwa pengaturan dalam Pasal 222 UU Pemilu juga mengatur mengenai persyaratan perolehan kursi dalam rangka pengajuan bakal calon presiden dan wakil presiden adalah konstitusional.

Jika kembali kita mengulas Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009 dalam pengujian UU No. 42 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum tersebut menegaskan bahwa ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden adalah kebijakan pembentuk UU. Disana diketahui bahwa dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum sebelumnya telah menerapkan kebijakan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden, dengan syarat partai politik atau gabungan partai politik memenuhi persyaratan paling sedikit 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 20% (dua puluh persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR sebelum pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden. Kebijakan *threshold* semacam itu juga telah diterapkan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) dalam *electoral threshold (ET)* untuk mencapai sistem multipartai yang sederhana, hal tersebut terdapat dalam Putusan MK No. 3/PUU-VII/2009, dan dalam putusan tersebut MK menyatakan bahwa ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2003 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, karena

merupakan kebijakan yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 yang sifatnya terbuka. Ketentuan dan putusan tersebut lahir ketika pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden dipisahkan pelaksanaannya dengan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Namun dalam perkembangan selanjutnya, melalui Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, mahkamah telah menyatakan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD bebarengan menjadi satu waktu atau dilaksanakan serentak dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Sehingga timbul pertanyaan, apakah dengan demikian Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008 masih relevan dijadikan sebagai acuan pertimbangan permohonan pengujian Pasal 222 UU Pemilu yang pelaksanaannya dilakukan secara serentak?

Terhadap pertanyaan tersebut, Penulis berpendirian bahwa walau pemilu diselenggarakan secara serentak, namun Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tetaplah relevan. Pendirian tersebut berdasarkan argumentasi sebagai berikut:

Pertama, argumentasi teoritik konstittusionalitas persyaratan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden bukanlah diturunkan dari logika disatukan atau dipisahkannya pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden dengan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD melainkan dari argumentasi teoritik untuk memperkuat sistem presidensial dengan pengertian untuk mewujudkan sistem dan praktik pemerintahan yang makin mendekati ciri dan syarat ideal sistem pemerintahan presidensial, desain dari pada konstitusi. *Kedua*, argumentasi sosio-politik konstitusi-onalitas syarat ambang batas pencalonan

presiden dan wakil presiden adalah memperkuat lembaga kepresidenan sebagai lembaga yang mencerminkan legitimasi sosio-politik representasi bangsa Indonesia yang berbhineka. *Ketiga*, argumentasi yang paling penting dari pada argumentasi pertama dan kedua, yaitu bahwa syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden merupakan bentuk dari kebijakan pembentuk UU/legislator yang disebut dengan kebijakan legislatif terbuka (*open legal policy*). Dengan begitu konstitusional tidaknya ketetapan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden sama sekali tidak dapat dikaitkan dengan keberadaan pemilu yang dilaksanakan serentak ataupun tidak.

Sebagai tambahan atas pembelaan pada ketentuan Pasal 222 UU Pemilu tentang syarat ambang batas, Penulis berkeyakinan bahwa MK memahami posisinya secara tepat dalam menjalankan pengujian konstitusionalitas UU meskipun konstitusi tidak memberikan pembatasan secara spesifik atas hal itu. Dalam hal ini MK ada dalam posisi *departmentalism* yang berarti bahwa perlunya badan-badan pemerintahan lain untuk melakukan interpretasi konstitusi, termasuk pembentuk UU dihormati pandangan atau pendapatnya dalam interpretasi konstitusi oleh MK.¹⁸ Hal tersebut tidak berarti mereduksi kewenangan hakim MK, namun secara persuasif, mengarahkan hakim MK untuk menggunakan kewenangannya dalam

melakukan interpretasi konstitusi memperhatikan ranah kewenangan badan-badan pemerintahan lain yang posisinya secara konstitusional bersifat *co-equal*. Penghormatan terhadap kewenangan badan-badan pemerintahan lain tersebut dalam praktik pengujian UU oleh MK sejatinya telah dilakukan, antara lain dalam bentuk pengakuan MK atas adanya kekuasaan pembentuk UU yang disebut dengan kebijakan legislatif terbuka.¹⁹ Akan tetapi kondisi ini tidak menutup mata atas fenomena sebaliknya. Jika situasi produk interpretasi konstitusi secara yudisial secara masuk akal mengandung kesalahan substansial maka seyogianya *departmentalism* dapat menjadi solusi dengan melakukan koreksi atas kesalahan interpretasi yudisial yang ada. Di luar itu, idealnya, MK seyogianya mampu memproduksi interpretasi konstitusi yang benar sehingga kebenaran produk interpretasi tersebut dapat menjadi pedoman bagi badan-badan pemerintahan lain koordinat.²⁰

PENUTUP

Dalam salah satu pertimbangannya, MK menyatakan bahwa ketentuan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang terdapat dalam Pasal 222 UU Pemilu merupakan kebijakan legislatif terbuka. Kebijakan legislatif terbuka merupakan konsep yang lahir dari putusan MK untuk membatasi

¹⁸ Konsep ini lahir dari gagasan Thomas Jefferson, Presiden Amerika Serikat dalam Titon Slamet Kurnia, *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Sang Penjaga HAM (The Guardian of Human Rights)* (PT. Alumni 2013) 150.

¹⁹ Ninon Melatyugra, *Departmentalism Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Pengujian Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional* (Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana) 3.

²⁰ Titon Slamet Kurnia, 'Mahkamah Konstitusi sebagai Human Rights Court' (2014) 1 (11) *Jurnal Konstitusi* 149, 162-163.

diri terkait dengan kekuasaan legislator untuk membentuk UU yang merupakan dasar legitimasi demokrasi. Sehingga untuk itu MK menyatakan bahwa dirinya tidak berwenang untuk menguji dan menyatakan inkonstitusional pada ketentuan Pasal 222 UU Pemilu tersebut karena merupakan kebijakan legislatif terbuka. Hasil penelitian tersebut kemudian digunakan untuk menyanggah dalil Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 222 UU Pemilu yang menyatakan bahwa dengan diberlakukannya Pasal tersebut berarti telah melanggar hak konstitusional warga negara berupa hak politik yang menjadi bagian dari HAM.

Pasal 222 UU Pemilu tentang syarat ambang batas Pencalonan presiden dan wakil presiden merupakan kebijakan legislatif terbuka. Hal ini didasakan karena *Pertama*, UUD NRI 1945 tidak mengatur secara tegas tentang teknis penyelenggaraan dan tata cara pemilu. *Kedua*, kekuasaan membentuk UU merupakan kekuasaan legislator (presiden dan DPR). *Ketiga*, pelaksanaan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden merupakan penjabaran dan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan pasal dari ketentuan Pasal 6A ayat (2), ayat (5) dan Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945, sehingga hal tersebut merupakan pendelegasian dari UUD NRI 1945 kepada legislator untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai teknis dan tata cara pemilu dalam sebuah UU Pemilu. *Keempat*, dengan disimpulkannya Pasal 222 sebagai wujud dari kebijakan legislatif terbuka, maka secara langsung memberi batasan kepada MK untuk dapat intervensi karena sebagai batasan diri untuk tidak memasuki

kamar kekuasaan lain, MK memiliki prinsip *self judicial restraint*. Sehingga dalam menguji UU bermuatan kebijakan legislatif terbuka, maka hakim tidak boleh memajukan nilai-nilainya sendiri kepada publik dan masuk ke ranah kebijakan legislator yang demokratis. *Kelima*, dengan disimpulkannya Pasal 222 UU Pemilu sebagai kebijakan legislatif terbuka, maka penggunaan argumen HAM oleh Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas pasal tersebut tidaklah tepat.

Pembatalan sebagian atau seluruh isi UU yang mengandung muatan kebijakan legislatif terbuka hanya boleh dilakukan jika kebijakan tersebut melampaui kewenangan pembuat UU dan merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta secara nyata-nyata bertentangan dengan HAM dan ketentuan UUD NRI 1945.

DAFTAR BACAAN

Buku

- Isra S, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Memperkuat Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (RajaGrafindo Persada 2010).
- Kurnia TS, *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Sang Penjaga HAM (The Guardian of Human Rights)* (PT. Alumni 2013).
- Melatyugra N, *Departmentalism Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Pengujian Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional* (Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana).

Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Setara Press 2015).

Artikel Jurnal

Panjaitan SP, 'Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara' (1991) 10 UNISIA: Jurnal-Jurnal Ilmu Sosial.

Kurnia TS, 'Mahkamah Konstitusi sebagai Human Rights Court' (2014) 1 (11) Jurnal Konstitusi.

Radita A, 'Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (*Open Legal Policy*) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi (*Limit To Open Legal Policy In Legislation Making Based On Constitutional Court Decision*)' (2016) Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM.

Simamora J, 'Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis' (2011) 23 (1) Jurnal Mimbar Hukum.

Website

Kuwado Fabian J, 'Alasan Pemerintah Dorong "Presidential Threshold" 20-25 Persen' (Kompas.com 5 Mei 2017). <<https://lipsus.kompas.com/pestaasia/read/2017/05/05/08553451/ini.alasan.pemerintah.dorong.presidential.threshold.20-25.persen>> diakses 15 Desember 2018.

<https://www.grandmedia.id/pengertian-presidential-threshold-dan-parliamentary-threshold/>, diakses 9 Maret 2018.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 59/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.